

Предизвикателствата пред реформиране на нормотворчеството в Източна Европа

Жомбор Ковачи*

Цел

Статията прави опит да представи накратко особеностите на нормотворчеството в Източна Европа, които са в основата на съпротивата срещу радикална реформа в тази сфера. Ще бъдат посочени няколко необходими стъпки за подобряване на качеството на нормотворчеството. В статията реформата в нормотворчеството се разбира като модернизиране на нормотворческия процес, а не като промяна в корпуса от нормативни актове.

Особеностите на нормотворчеството в Източна Европа

Можем да наблюдаваме редица сходни черти в нормотворчеството на страните от Източна Европа – от Русия до Унгария и от Балтийските държави до страните от Балканския полуостров. Към традициите, произтичащи от принадлежността на тези страни към системата на континенталното право, се насложиха последиците от общото комунистическо минало. Някои от по-значимите особености на нормотворчеството в тези страни могат да бъдат обобщени така:

- Принцип на позитивното право

Правната система в нейната цялост е подчинена на абсолютното върховенство на писаните норми.¹ Справедливостта се извлича от писаното правило и възможността за извличането ѝ от други източници е силно ограничена. Това води до създаването на един много обемен и сложен корпус от нормативни актове. Образованието на държавните служители (в по-голямата си част юристи) също се основава на преклонението пред правната уредба. Така например студентите по престижната специалност право трябва да наизустяват основните нормативни актове по съответния предмет, за да си осигурят висок успех по време на следването. Също така това, което най-високо се цени в един проект на нормативен акт, е добре структурираният, логически и граматически безупречен текст, независимо дали съществуват емпирични доказателства за неговата полезност.

- Откъсване на правото от реалния живот

Логиката на позитивното право позволява създаването на една самостоятелна и завършена система, между която и обществото няма пряко взаимодействие. В този смисъл не е необходимо правилата да произтичат от действително обосновани нужди, свързани с разрешаването на социални проблеми. Както законодателството, така и правораздаването са твърде специфични и често непонятни за обикновените хора. Затова в повечето случаи адвокатите, които добре познават правилата на играта, се

* Авторът е директор на дирекция „Оценка на въздействието, дерегулиране и регистрация на законодателството“, министерство на правосъдието, Република Унгария.

¹ Антал Вишегради: Ефективността на правото. Унио, Будапеща, 1997 г.

оказват по-ценен източник на информация, отколкото личното търсене на справедливостта в нормата².

- Специфики на процеса на вземане на решения

В страните от Източна Европа все още се наблюдава силно предпочитание към стила на вземане на решения, характеризиращ се със силово налагане на политическата воля и като резултат със силно ограничена възможност за изказване на колебания или съмнения. В същото време излагането на множество и задълбочени аргументи не се ползва с висока степен на убедителност, дори и аргументите да са подкрепени с доказателства. Това може да бъде представено със следния прост пример: Когато пациент попита доктора си какви са шансовете му за излекуване, непоколебимият отговор: „Ще бъдете здрав след седмица“ се приема много по-положително от анализ от рода на: „Съществува 60 % вероятност от излекуване след една седмица, но в 40 % от случаите може да има усложнения, които да доведат до по-дълъг процес на възстановяване.“ Този доктор печели 60 % и губи 40 % от играта в нашия случай. Що се отнася до пациентите, много по-малко от 60 % от тях са доволни от честното представяне на ситуацията и са готови да се усъмнят в професионализма на своя доктор.

- Законодателство в преход

През 90-те години на XX век в страните от Източна Европа се случиха драматични политически и икономически промени, които предизвикаха остра нужда от ревизия на съществуващото законодателство. Законодателите трябваше да уредят нови структури и процеси, нови права и задължения. Бяха приети дори конституции на нови суверенни държави. Тази зашеметяваща поредица от реформи е причината все още да не можем да говорим за наличието на стабилност. Присъединяването на голяма част от страните от региона към Европейския съюз също представляваше голямо изпитание за законотворчеството както в качествен, така и в количествен план.

Практически последици

Така очертаните особености затрудняват модернизирването на нормотворческия процес в страните от Източна Европа. Понастоящем този процес се характеризира с детайлна уредба на всеки негов етап с посочване на държавните институции, които вземат участие в него. Той съдържа правила за процедурите, които следва да се спазват при изготвянето, приемането, влизането в сила, приложението и отмяната на нормативния акт. Процедурите целят предимно постигането на вътрешна съгласуваност на нормотворческия процес, а ангажираността на заинтересуваните лица в него остава на втори план.

За съжаление нормотворческия процес – такъв, какъвто е в момента в страните от Източна Европа, допуска в много малка степен привеждането на интердисциплинарни доказателства в полза на аргументите за или против създаването на даден нормативен акт. Сътрудничеството между нормотворците и експертите със специализирани познания е изкуствено, повлияно от консервативния стил на работа на държавната

² Гюнтер Тойбнер: Правото като научна дисциплина: към една конструктивистична епистемология на правото. Списание по философия на правото, Катедра по философия на правото, Университет на Аликанте, 1989 г., <http://publicaciones.ua.es/LibrosPDF/0214-8676-25/16.pdf>

администрация и силно подчинено на политическата воля. Дейността по оценка на въздействието на проект на нормативен акт е спорадична и често се извършва в противоречие с емпиричните постановки, за да се постигнат резултати, благоприятни за планираното законодателство.

Противопоставяне на реформите

Най-често предложения за коренна промяна на дотук описаната ситуация се отправят или по линия на международното сътрудничество (след като националните експерти са почерпили от международните практики и са се запознали с инструментите на модерното нормотворчество), или от страна на заинтересувани лица и учени. В някои случаи смело правителство може да е инициатор за въвеждането на модерните нормотворчески практики.

За съжаление няма голяма вероятност нито политиците, нито администрацията да подкрепят подобни инициативи за реформи. Политиците искат да прокарат закони, съответни на заложеното в партийните и правителствените си програми, по възможно най-бързия начин и без излишно аргументиране. Освен това често дългосрочните ефекти остават извън ползването на управляващите.

Служителите в администрацията се чувстват сигурни в добре познатата им и трайно фиксирана рамка на позитивното право. Обучението им не предполага интердисциплинарни познания относно феномените, които подлежат на регулиране. Правилата на работа в администрацията са създадени, за да осигуряват бързото изпълнение на желанията на политиците.³ Така например винаги, когато в Унгария има предложение за съществена промяна на остарелите практики, то се отхвърля с аргумента, че липсват обучени хора, финансови ресурси и време, за да се осъществи промяната. Често пъти онези, които се противопоставят на реформите, се опитват да подкопаят полезността на инициативите, като подлагат на съмнение доказателствата в тяхна подкрепа и се позовават на изолирани неуспехи в други страни.

Възможности за промяна

Както е видно, съществува голямо разминаване между целите на реформата в нормотворческия процес и мотивите на най-влиятелните участници в него. Все пак има възможности за промяна.

Нерядко политическата опозиция критикува предложените решения, като се основава на данни за последиците им, различни от официално представените. По своята същност това са в много по-голяма степен професионални, отколкото политически дебати, но те придобиват политическа значимост именно поради липсата на безспорни научни доказателства. В този смисъл правителствата биха могли да си спестят професионални критики, ако провеждат оценка на въздействието.

Системата на неправителствените организации и други заинтересувани лица придобива все по-голяма стабилност след относителната анархия в тази сфера, последвала колапса на социалистическите държавни организации. По-изгодно е за правителствата, дори в

³ Жомбор Ковачи, Кристиан Орбан: Оценка на въздействието на законодателството. Диалог-Кампус, Пеща-Будапеща, 2005 г.

краткосрочен план, да печелят съюзници в тяхно лице, отколкото да ги изпращат в помощ на опозицията.

Днес младите служители от администрацията имат прекрасната възможност да работят в сътрудничество с международни институции и организации като ЕС и ОИСР. След като усвоят методите на работа в такива структури, те биха могли да допринесат за създаването на ново поколение администрация в своите страни.

Предприемане на първи стъпки

Няколко са сферите, в които е необходимо да се удържи победа, за да бъде възможна промяната. На първо място по значимост е наличието на поне частична подкрепа от страна на политиките. Без такава подкрепа всички опити са обречени на неуспех. Включването на няколко конкретни изречения относно подобряване на регулирането в правителствената програма или в решение на правителството може да послужи като добра начална обосновка за легитимността на първите стъпки в тази посока.

Администрацията не може да бъде променена в кратки срокове. Все пак, ако не искаме да губим време в очакване на служителите, които ще бъдат достатъчно добре обучени, за да започнат реформата, трябва да създадем правила, чието приложение е възможно от настоящия състав на администрацията. Опитът на Латвия и Литва показва, че простите технически предписания (като това за използване на въпросник за оценка на въздействието, който да придружава предложенията на правителството) могат значително да подобрят качеството на законодателството.⁴ Документацията, съпътстваща подготвителната работа по проекта на нормативен акт, може да послужи като източник за идентифициране на проблемите в действащите процедури.

Дългосрочното решение на основните проблеми остава модернизирането на държавната служба в смисъл на създаване на структури, които са в по-голяма степен адаптивни към възникващите задачи, и установяване на по-гъвкави процедури на работа. Обучението на държавните служители трябва да се фокусира много повече върху феномените на реалния живот и разглеждането им в интердисциплинарен план, включващ познания по социология, икономика и екология, отколкото върху стриктното запознаване с действащата нормативна уредба. От статистическа гледна точка съществува следната вероятност: колкото по-малко човек е работил в консервативна административна система, толкова по-способен е да промени мисленето си в посока използването на инструмента на регулиране за това, за което поначало е бил създаден – да прави живота на хората по-добър.⁵

Заклучение

Освен историята друго общо за нормотворческия процес в страните от Източна Европа е, че той се намира в начален етап на модернизирането си на основата на концепцията

⁴ Сандра Клавина: Използването на индикатори за качеството на законодателството в Латвия. Презентация, заключителна конференция „Изучаване на индикаторите за качество на законодателството“, 24 януари 2005 г., Брюксел.

⁵ Ааре Касеметц, Мари-Лийс Лийв: Използването на социоправната информация в обосновката на проектите на нормативни актове: предпоставка за добро управление. Презентация, 12-та годишна конференция на NISPACEE „Страните от Централна и Източна Европа във и извън ЕС: предотвратяване на ново разделение“, Вилнюс, 13 – 15 май 2004 г.

за подобряване на регулирането. Тази концепция се характеризира с прилагането на модерни методи за висококачествено нормотворчество, основаващо се на доказателства и постигане на съгласие чрез консултиране на субектите, които проектът за нормативен акт пряко засяга. Обикновено участниците с най-голямо влияние в нормотворческия процес се противопоставят на инициативите за реформа, тъй като, от една страна, се стремят да предотвратят дискусия по политическите цели, които преследват, а от друга, се страхуват от промяна в стария стил на работа. Трябва да се отбележи обаче, че съществуват възможности новите идеи да се направят привлекателни за представителите на политическата класа и администрацията. Когато се предприемат първите стъпки, трябва да се вземат предвид реалностите в държавната администрация, но без решимост за промяна системата ще запази своята закостенялост.